



SGEA/FMH/2006P015

Madrid, a 8 de agosto de 2007

RESOLUCIÓN CONJUNTA DE LA SECRETARÍA GENERAL PARA LA PREVENCIÓN DE LA CONTAMINACIÓN Y DEL CAMBIO CLIMÁTICO Y DE LA SECRETARÍA GENERAL PARA EL TERRITORIO Y LA BIODIVERSIDAD SOBRE LA MEMORIA AMBIENTAL DEL PLAN ESPECIAL DEL ALTO GUADIANA

1. ANTECEDENTES DEL PLAN ESPECIAL DEL ALTO GUADIANA

El Plan Especial del Alto Guadiana (PEAG) se elabora por la Confederación Hidrográfica del Guadiana, que actúa como órgano promotor del mismo, en cumplimiento del mandato contenido en la disposición adicional cuarta de la Ley 10/2001 del 5 de Julio del Plan Hidrológico Nacional (PHN). En su elaboración se ha tenido también en cuenta los objetivos establecidos por la Directiva 2000/60/CE del Parlamento Europeo y del Consejo de 23 de octubre de 2000 (Directiva Marco de Aguas).

El ámbito territorial del Plan corresponde a la denominada cuenca alta del Guadiana, que se extiende desde el nacimiento del río Guadiana hasta el río Jabalón. Ocupa una extensión aproximada de 18.900 km² (el 3,5 % del territorio español) y afecta a 169 municipios de las provincias de Albacete, Ciudad Real, Cuenca y Toledo.

La previsión legal de un Plan Especial para el Alto Guadiana tiene su fundamento en la grave situación de deterioro ambiental de la zona ocasionada, en buena medida, por las explotaciones agrícolas intensivas que han conllevado la extracción masiva de agua subterránea para su abastecimiento. En este sentido destaca la grave afección sufrida por el Parque Nacional de las Tablas de Daimiel.

La pervivencia del actual modelo de explotación agrícola en la Cuenca Alta del Guadiana está cuestionada cara al futuro como consecuencia de la degradación de las masas de agua subterránea de las que depende. El mantenimiento en buen estado de estas aguas es condición necesaria para la sostenibilidad de las explotaciones agrícolas pero, al mismo tiempo, sólo la racionalización de la actividad agrícola permitirá la recuperación y la superación del desequilibrio hídrico que en la actualidad existe en el alto Guadiana.

Adicionalmente hay que tener presentes las exigencias derivadas de la Directiva 2000/60/CE del Parlamento Europeo y del Consejo de 23 de octubre de 2000 (Directiva Marco de Aguas), por la que se establece un marco comunitario de actuación en el ámbito de la política de aguas, texto que fija distintos objetivos medioambientales para las masas de agua superficiales y subterráneas y establece, con respecto a estas últimas, la obligación de los Estados de garantizar "un equilibrio entre la extracción y la alimentación de dichas aguas con objeto de alcanzar un buen estado de las aguas subterráneas a más tardar quince años después de la entrada en vigor de la presente Directiva". En cualquier caso, la DMA permite prorrogar los plazos para la consecución de dichos objetivos "siempre que no haya nuevos deterioros del estado de la masa de agua afectada".

Los objetivos generales del Plan son:

- La recuperación de los acuíferos de la zona y el fin del deterioro de todos los ríos, humedales y ecosistemas ligados a ellos, así como la recuperación de su funcionalidad ecológica.
- La consecución del “buen estado cualitativo y cuantitativo” de las masas de agua subterráneas y del buen estado de los sistemas asociados. En el caso particular de las Tablas de Daimiel, se estima necesaria una descarga de agua subterránea anual media de 30 hm³ para lograr su recuperación.
- La corrección del déficit hídrico estructural existente, dentro del principio de desarrollo sostenible de los usos agrícolas y socioeconómicos en general. Por ello, las actuaciones contempladas van encaminadas a asegurar la actividad generadora de empleo y de valor añadido bruto, bajo el respeto y la conservación de los recursos para el futuro y la consecución de los objetivos ambientales.

El Plan consta de una Memoria, un Presupuesto, unos Programas Sectoriales y unas Normas.

La Memoria contiene un análisis técnico de la situación existente en el alto Guadiana, que incluye un estudio hídrico, un diagnóstico de la situación actual y una propuesta de actuaciones para la adecuación de la gestión a los principios del desarrollo sostenible y del uso racional de los recursos naturales. Igualmente contiene un esquema general de la planificación temporal que deberían seguir las actuaciones en función, además, de los medios económicos existentes y previsibles.

El Presupuesto contiene las principales inversiones que deben realizar los Poderes Públicos para el desarrollo del Plan.

Los Programas sectoriales operan sobre distintos aspectos de la acción pública en el ámbito territorial del alto Guadiana, estando coordinados entre sí para formar parte del Plan. Dado que la actividad agrícola se encuentra en el origen principal de la sobreexplotación de las masas de agua subterránea y su consiguiente degradación, el Programa agrícola, concebido con el objetivo de reducir los consumos de agua, es una parte fundamental del Plan y uno de sus programas sectoriales más relevantes. Los programas considerados en la versión final del PEAG son los siguientes:

- Programa de medidas generales que incluye:
 - Medidas de reordenación de los derechos de uso de las aguas: Transformación de los derechos sobre aguas privadas en concesiones de aguas públicas, celebración de contratos de cesión de derechos de uso de agua entre usuarios, adquisición administrativa de derechos de uso de agua y de terrenos, planes de Ordenación de Extracciones actuales y revisión de los mismos.
 - Medidas sobre modificaciones en el régimen de explotación de los pozos
- Programa de medidas de acompañamiento que comprende:
 - Programa de medidas de acompañamiento de gestión hidrológica
 - Programa de apoyo a las comunidades de regantes
 - Programa de educación ambiental
 - Programa de medidas ambientales para la recuperación de hábitats
 - Programa de abastecimiento y depuración de aguas
- Otros programas

- Programa de medidas de modernización y desarrollo agrario
- Programa de desarrollo económico y social

Las normas son un elemento esencial del Plan por su naturaleza jurídica normativa. Establecen el régimen jurídico de las cuatro grandes líneas de actuación que como contenido propio del Plan refiere la disposición adicional cuarta de la Ley 10/2001, de 5 de julio, del Plan Hidrológico Nacional, y serán aprobadas por Real Decreto-Ley.

2. ANÁLISIS DEL PROCESO DE EVALUACIÓN AMBIENTAL

2.1. Tramitación de la evaluación

El 21 de junio de 2006, la Confederación Hidrográfica del Guadiana remitió a la Dirección General de Calidad y Evaluación Ambiental del Ministerio de Medio Ambiente el Documento Inicial (en adelante DI) del PEAG, para determinar la procedencia de aplicar el procedimiento de evaluación ambiental estratégica según dispone la Ley 9/2006, de 28 de abril, sobre evaluación de los efectos de determinados planes y programas en el medio ambiente.

La citada Dirección General, como órgano ambiental, dirigió el 23 de junio de 2006 consultas a las Administraciones Públicas afectadas, así como a personas e instituciones interesadas. Tras las consultas, la Dirección General de Calidad y Evaluación Ambiental resuelve con fecha 24 de agosto de 2006 el sometimiento del Plan a evaluación ambiental estratégica y remite al órgano promotor el correspondiente Documento de Referencia.

Una vez elaborado el Informe de Sostenibilidad Ambiental por la Confederación, se realizaron los trámites de información pública y de consulta a las administraciones afectadas y al público interesado sobre la versión preliminar del Plan y el Informe de Sostenibilidad Ambiental.

La información pública de la versión preliminar del Plan Especial del Alto Guadiana y de su informe de sostenibilidad ambiental se inicia mediante publicación en el BOE nº 57 de 7/3/2007 del "Anuncio de la Confederación Hidrográfica del Guadiana, por la que se somete a información pública la versión preliminar del Plan Especial del Alto Guadiana, promovido por este organismo de cuenca y su informe de sostenibilidad ambiental". La información tanto de la versión preliminar del PEAG como la del ISA, se remitió en CD a cada una de las instituciones y organizaciones que se exponen en el cuadro siguiente, para que pudiera ser examinada, y con ello poder formular las alegaciones y sugerencias que creyesen oportunas.

El plazo establecido para realizar dichas sugerencias fue de 45 días. Durante este plazo el PEAG junto al ISA estaban expuestos al público en días y horas hábiles de oficina, en los locales de la Confederación Hidrográfica del Guadiana en Badajoz (Avda. Sinfiorano Madroñero, 12) y en Ciudad Real (Ctra. de Porzuna, 6), y en la página web de la Confederación <http://www.chguadiana.es>.

Todas las sugerencias recibidas, tanto de las Organizaciones consultadas de forma directa, como de los interesados individuales que alegaron, fueron remitidas a la Confederación Hidrográfica del Guadiana (a excepción de una alegación recibida en la Secretaría General para la Prevención de la Contaminación y el Cambio Climático del Ministerio de Medio Ambiente, que fue remitida a la Confederación del Guadiana), dando ésta respuesta a todas ellas mediante la elaboración de un "Documento de Respuestas

justificativas”, y respondiendo de forma individualizada por carta a cada uno de los alegantes.

La consulta a las administraciones afectadas y al público interesado se extendió sobre las siguientes instituciones y organizaciones:

INSTITUCIONES Y ORGANIZACIONES CONSULTADAS
Administración General del Estado
<ul style="list-style-type: none"> ○ Subdirección General de Regadíos y Economía del Agua (MAPA) ○ Dirección General para la Biodiversidad (MMA) ○ Organismo Autónomo Parques Nacionales: Parque Nacional de las Tablas de Daimiel ○ Instituto Geológico y Minero de España ○ Consejo Superior de Investigaciones Científicas: Real Jardín Botánico de Madrid, Centro de Ciencias Medioambientales
Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha
<ul style="list-style-type: none"> ○ Consejería de Obras Públicas: Dirección General del Agua ○ Consejería de Medio Ambiente y Desarrollo Rural: Dirección General de Calidad Ambiental, Dirección General del Medio Natural, Parque Natural de las Lagunas de Ruidera, Dirección General de Desarrollo Rural ○ Consejería de Agricultura: Dirección General de Mejora de las Explotaciones Agrarias, Dirección General de Producción Agropecuaria ○ Consejería de Sanidad ○ Consejería de Industria y Tecnología ○ Consejería de Vivienda y Urbanismo
Consejería de Cultura: Dirección General del Patrimonio y Museos
Universidad de Castilla-La Mancha:
<ul style="list-style-type: none"> ○ Centro Regional de Estudios del Agua
Administración Local
<ul style="list-style-type: none"> ○ Federación de Municipios y provincias de Castilla-La Mancha ○ Diputaciones Provinciales del ámbito geográfico del Plan ○ Ayuntamientos del ámbito geográfico del Plan
Asociaciones conservacionistas
<ul style="list-style-type: none"> ○ Asociación Ojos del Guadiana Vivos ○ SEO/Birdlife ○ ADENA ○ Ecologistas en Acción de Castilla-La Mancha ○ AEMS/Ríos con Vida ○ Greenpeace
Comunidades de regantes y de usuarios
<ul style="list-style-type: none"> ○ Comunidad General de Usuarios Acuífero 23 Mancha Occidental ○ Comunidad de Regantes de aguas subterráneas privadas de Campos de Montiel
Asociaciones agrarias
<ul style="list-style-type: none"> ○ COAG-Iniciativa Rural de Castilla-La Mancha ○ UPA ○ ASAJA

2.2. Análisis y calidad del Informe de Sostenibilidad Ambiental

El contenido del Informe de Sostenibilidad Ambiental (ISA) responde al contenido requerido por el Anexo I de la Ley 9/2006, de 28 de abril, sobre evaluación de los efectos de determinados planes y programas en el medio ambiente.

Asimismo el ISA ha procurado adaptarse a las directrices marcadas en el Documento de Referencia referentes a criterios (Epígrafes G.2.2 y G.2.3), relación con otros instrumentos de planificación (A.6), aspectos relevantes de la situación actual del medio ambiente y su probable evolución en caso de no aplicarse el Plan (B), características ambientales de las

zonas que pueden verse afectadas de forma significativa (C), problemas ambientales relevantes para el Plan (D), definición de objetivos medioambientales (E) establecimiento de indicadores (I), identificación de impactos significativos (F), medidas de actuación (G1 y G2), estudio y selección de alternativas (H), medidas de seguimiento (I) y resumen no técnico (J).

El proceso de evaluación ambiental reflejado y recogido en el ISA se ha efectuado sobre todas y cada una de las fases de elaboración y contenido del PEAG, y que se agrupan en objetivos generales (Epígrafe A), diagnóstico ambiental y territorial (B, C y D), objetivos ambientales (E), programa de medidas (F), medidas correctoras (G1) y medidas de seguimiento (I). Adicionalmente se ha incorporado un epígrafe de otras medidas para mejorar la integración ambiental (G.2) del Plan, como resultado del propio proceso de Evaluación Ambiental Estratégica. El ISA incluye igualmente un análisis de la viabilidad económica de las medidas preventivas, correctoras y paliativas de los efectos negativos del Plan (K), así como un estudio de la participación pública no reglada en el proceso de elaboración del PEAG (L1) y de la integración de las observaciones recibidas en el Plan (L2).

Para el desarrollo de cada uno de los capítulos anteriores el ISA ha evaluado la presencia y consideración de elementos ambientales, la coherencia externa con los principios y directrices de protección ambiental y desarrollo sostenible, la coherencia con la situación ambiental identificada en el diagnóstico y la coherencia interna entre objetivos, diagnóstico, medidas, indicadores y programa de seguimiento.

El proceso de evaluación ha permitido detectar carencias de información y condicionantes relevantes, tanto para el contenido del propio Plan como para su evaluación ambiental. Entre estas carencias cabe resaltar la necesidad de mejorar el actual estado del conocimiento acerca de la dinámica hidrogeológica de los acuíferos de la zona, con el fin de llegar a conocer si los acuíferos no sobreexplotados son completamente independientes de los que sí lo están, o si, por el contrario, están relacionados con ellos, o si en los acuíferos hasta ahora no declarados como sobreexplotados su actual régimen de explotación puede calificarse como sostenible. Este tipo de conocimientos permitirían determinar, por ejemplo, el régimen de explotación a implantar en los acuíferos hasta ahora no declarados como sobreexplotados, así como establecer cierta zonificación en los acuíferos sobreexplotados con el fin de permitir una adecuada ordenación de los usos. Otras lagunas de conocimiento a resolver son las relacionadas con la reconstrucción geográfica y ecológica de la red fluvial del alto Guadiana y con el funcionamiento integral de los humedales del ámbito de actuación del Plan, conocimiento imprescindible para abordar con rigor las actuaciones de restauración de ríos y humedales, y tratar de recuperar una dinámica que se acerque a su estado natural, previo a los intensos procesos de transformación acaecidos en las últimas décadas. Las carencias de conocimiento existentes han dificultado alcanzar un elevado grado de concreción en la definición de los criterios y cautelas a considerar para optimizar los resultados de la adquisición de derechos de uso de agua y de terrenos, así como los criterios y las actuaciones concretas a desarrollar en materia de restauración ambiental de humedales y de ríos. En cualquier caso, el ISA propone una serie de medidas para resolver estas carencias que se incorporarán en el apartado correspondiente del Plan.

Por otro lado, mencionar que otro condicionante importante de la evaluación ha venido determinado por la alta conflictividad social que conlleva la puesta en marcha de cualquier iniciativa de regulación de los recursos hídricos en la zona. Esto, junto con la variedad de agentes sociales implicados y la complejidad del PEAG, ha determinado que desde el comienzo se haya favorecido la transparencia en la toma de decisiones y la accesibilidad

a la información y documentación preliminar del Plan, habiéndose favorecido la participación pública más allá de lo reglamentariamente establecido y habiéndose buscado el máximo consenso posible para la aprobación de las distintas medidas incluidas en el mismo.

2.3. Alternativas consideradas y justificación de la alternativa elegida

El Documento de Referencia formulaba tres requisitos que deben ser satisfechos por cualquier alternativa susceptible de ser adoptada:

- Que se produzca una recuperación completa del déficit que presentan los acuíferos, estén o no declarados formalmente sobreexplotados, hasta el completo restablecimiento funcional de sus zonas naturales de descarga en manantiales, cursos fluviales o humedales.
- Que el afloramiento que se produzca sea permanente y posea un régimen estacional de caudales y una calidad del agua adecuados para restablecer las características y el funcionamiento ecológico en dichos manantiales, ríos y humedales en condiciones sustancialmente similares a las que existían antes de iniciarse el proceso de masificación del uso de las aguas subterráneas para la agricultura.
- Que los parámetros fisicoquímicos del agua, y en particular los nitratos, sulfuros y conductividad, permitan su empleo para el abastecimiento en toda la extensión de los acuíferos, a excepción de los sectores donde de forma natural ya se superaban los estándares establecidos.

Los horizontes temporales en los que se satisfagan los objetivos planteados son los que se indican en la Directiva Marco de Aguas y en su transposición al ordenamiento jurídico español.

Se han planteado tres alternativas, fundamentalmente relativas a la tipología de las medidas de ahorro de agua:

Alternativa 0. Consiste en la no realización del Plan y la continuidad de las pautas actuales de uso, gestión y planificación. Esta alternativa se introduce desde una óptica metodológica, más como contraste con otras opciones que como una alternativa a la que quepa atribuir alguna viabilidad, pues conduciría al incumplimiento de todos los objetivos del Plan en la totalidad sus facetas ambientales, sociales, económicas y territoriales. Supondría agravar el actual déficit de la unidad hidrogeológica 04.04 y una posible extensión de la sobreexplotación a otras unidades próximas, el agravamiento de la contaminación de las aguas subterráneas y su definitiva inaplicabilidad para el abastecimiento a las poblaciones, la irreversibilidad del proceso de desecación de los ríos y humedales antaño vinculados a los acuíferos, el decaimiento de la agricultura de regadío y de todo el sector económico asociado tras el agotamiento de las existencias del acuífero, la imposibilidad de plantear nuevas formas de desarrollo que precisen de agua, y la generalización del proceso de desertización.

Alternativa 1: Aplicación de medidas exclusivamente agrarias y de medidas de control de las explotaciones para reducir el consumo de agua de la agricultura hasta niveles compatibles con las disponibilidades renovables.

